



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'État

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

La présentation du projet de budget pour 1981	1
Les problèmes essentiels des finances publiques luxembourgeoises	7

Numéro spécial

Décembre **1980**

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

La présentation du projet de budget pour 1981

par Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement,
à la séance de la Chambre des Députés du 11 novembre 1980

Il y a quelques mois, à l'occasion de la Déclaration sur l'état de la nation, j'ai dit à cette tribune que «l'établissement du projet de budget pour 1981 s'avérerait laborieux du fait que les marges budgétaires se réduisaient sous le coup d'une croissance réelle encore faible et de dépenses incompressibles en expansion». Ces prévisions se sont avérées justes, même si au printemps, un certain nombre de tendances contradictoires de l'évolution économique ne permettaient pas encore d'évaluer exactement l'ampleur du fléchissement que connaît actuellement l'activité économique.

Après le bref redressement de 1979, les perspectives de croissance sont de nouveau peu encourageantes. La crise que nous pensions atténuée et progressivement maîtrisée par tout un arsenal d'instruments de politique économique, se révèle aujourd'hui longue sinon durable. Nous sommes loin des variations conjoncturelles qui caractérisaient la période d'après-guerre, qui n'étaient en somme que des infléchissements périodiques d'une croissance vigoureuse et continue. La superposition d'une crise conjoncturelle à une crise structurelle nous oblige à prendre conscience d'une situation nouvelle où les acquis et les progrès paraissent à nouveau bien fragiles.

Le Luxembourg n'échappe pas à ce nouvel ébranlement. Le seul alourdissement de notre facture pétrolière après les récentes hausses équivalait à un surplus à payer de l'ordre de 3 milliards de francs en 1980, alors que notre consommation est en baisse. Depuis 1973 notre facture pétrolière totale s'est accrue d'un peu moins de 6 milliards de francs, pesant lourdement sur notre balance commerciale. Notre économie a directement subi les effets du second choc pétrolier qui a entraîné dans le monde industrialisé une recrudescence de l'inflation et une stagnation voire une baisse de la production industrielle. Les incertitudes politiques et économiques internationales ne permettent pas d'espérer une reprise rapide de la croissance stable à laquelle nous nous étions habitués pendant les années 60. La détérioration de la situation internationale, les nouvelles tensions dans différentes régions du globe pèsent aujourd'hui sur une évolution économique caractérisée par une incertitude et une fragilité croissantes. Même si notre approvisionnement en pétrole est assuré pour les quelques mois à venir, de nouvelles hausses risquent de se produire, rendant une nette amélioration de la conjoncture encore plus difficile.

A côté de certains aspects plus conjoncturels de l'évolution économique, comme par exemple la récente flambée des taux d'intérêt, les mutations structurelles de l'économie mondiale lancent un véritable défi aux économies européennes. La perspective de nouvelles augmentations du prix des matières premières, la concurrence accrue de certains pays en voie d'industrialisation rapide, la situation obérée et l'endettement de la plupart des pays en développement non-producteurs de pétrole, la percée des produits japonais sur les marchés européens sont autant de nouvelles contraintes dont un pays extraverti et dépendant comme le nôtre ne pourra faire abstraction.

Ces contraintes alliées à une révolution technologique basée sur les micro-processeurs ont aggravé la situation de l'emploi dans la Communauté européenne, qui compte désormais quelque sept millions de chômeurs, à un moment où la croissance zéro est une prévision réaliste, par exemple en République fédérale.

Si jusqu'à présent et eu égard à certaines particularités de la structure de notre marché de travail, le Luxembourg connaît un taux de chômage exceptionnellement faible, 0,6% contre 6,8% pour la moyenne communautaire, la conjoncture internationale peu favorable ainsi que les mutations structurelles à l'échelle internationale l'affectent profondément dans sa substance économique et requièrent une vigilance particulière. Certes l'inflation est restée sous contrôle, mais les perspectives d'une croissance extrêmement faible chez nos principaux partenaires ne permettent pas de miser pour 1981 sur une croissance de notre PIB supérieure à 1%. Comme il y a cinq ans, c'est la sidérurgie qui a été frappée de plein fouet par les tendances récessionnistes.

La production mensuelle d'acier brut est régressive depuis le mois de juin 1980 et en même temps les prix de vente se sont effondrés malgré la hausse constante des prix des matières premières et de l'énergie. La diminution de 31,8% pour le mois d'août illustre la gravité d'une crise qu'il serait fatal de mésestimer. Il semble bien que nous n'ayons pas encore atteint le creux de la vague et que la reprise sera lente. Le secteur vital de notre économie est menacé. Mais la production industrielle, hors sidérurgie, a également stagné dès le 1^{er} semestre 1980.

Compte tenu de ces nouvelles contraintes qui continueront de peser sur l'économie luxembourgeoise, le Gouvernement a opté pour une politique active

qui donne la priorité aux mesures qui permettent à notre appareil productif de se moderniser et de s'adapter aux nouvelles données internationales. Voilà la philosophie du projet de budget 1981. Sa structure reflète à la fois l'impact de l'évolution languissante de l'économie et la riposte résultant d'une politique volontariste axée sur de grands objectifs socio-économiques.

Nous avons ainsi accentué certaines orientations paraissant déjà au budget de 1980, car l'action qui nous est imposée par notre forte dépendance de l'extérieur s'intègre dans une politique économique pluriannuelle. Nos objectifs primordiaux sont la compétitivité internationale de notre économie par un renforcement des bases et de la productivité de notre économie. Dois-je rappeler que c'est la seule voie possible qui garantisse à plus longue échéance le maintien de notre niveau de vie, de l'équilibre de nos finances publiques, et du «way of life» luxembourgeois tout court.

Le renforcement de la base structurelle de notre économie pose au premier chef la question de l'avenir de notre sidérurgie. Je viens de rappeler la gravité de la crise qui frappe ce secteur dont les produits constituent encore quelque 57% de nos exportations. Jusqu'à présent la sidérurgie luxembourgeoise a bénéficié d'aides relativement modestes en comparaison avec ses concurrentes étrangères.

Dans ce contexte il importe d'attirer l'attention sur les véritables distorsions de concurrence créés par l'inégalité et le caractère disparate des aides financières accordées à leur industrie de l'acier par les Etats-membres de la Communauté du Charbon et de l'Acier.

L'insuffisante coordination communautaire de ces aides expose un pays comme le nôtre, dont l'économie globale est encore dominée par l'apport de la sidérurgie, à ne pas pouvoir suivre le train de mesures prises dans d'autres pays et dont le financement peut puiser dans un plus vaste réservoir national. Nous avons noté avec satisfaction que la récente décision sur l'application de l'article 58 du Traité de Paris est accompagné du mandat donné à la Commission de promouvoir une plus grande harmonisation de ces aides. Nous devons insister pour qu'il y soit donné suite. Mais peut-on corriger l'effet des distorsions antérieures ?

En mars 1979, comme conclusion d'une négociation tripartite sur l'avenir de la sidérurgie, le Gouvernement précédent a accepté, comme contrepartie d'un plan d'investissement quinquennal de l'Arbed de l'ordre de 23 milliards des engagements de soutien financier et de garantie.

Le plan de financement de l'Arbed y relatif se fonde sur des prévisions pluriannuelles de rentabilité et de cash-flow combinant un autofinancement de l'entreprise avec des emprunts garantis jusqu'à concurrence de 10 milliards par l'Etat et enfin certaines aides directes. L'affaiblissement conjoncturel constaté depuis le 2^e trimestre de 1980, compromet, aux yeux

des entreprises sidérurgiques l'exécution de ce plan. Aussi l'Arbed demanda-t-elle au Gouvernement un renforcement notable de l'aide de l'Etat, en même temps qu'elle réduisait fortement le programme d'investissement.

Le Gouvernement convoque l'assemblée de la tripartite sidérurgique dans le cadre de laquelle se déroulent depuis juillet dernier des négociations. Celles-ci ont porté jusqu'à ce jour essentiellement sur une analyse approfondie des perspectives et de l'orientation des programmes de production. Le souci du Gouvernement dans cette phase a été de provoquer une prise de conscience des données de l'avenir de la sidérurgie dans le chef de tous les participants à la Tripartite afin d'y conformer les programmes d'investissements. Ce faisant il vise à obtenir le plus haut degré possible de certitude quant à la garantie de maintien d'une forte implantation de la sidérurgie au Luxembourg.

Comme résultat de ces tractations et analyses qui ont amené l'Arbed à produire un nouveau programme d'investissements élargi, un consensus entre les trois parties semble possible depuis la semaine dernière sur un programme d'investissements et un ordre de priorités.

C'est seulement à partir de cette semaine et sur une base ainsi redéfinie que s'engagent les négociations sur les autres aspects: aides de l'Etat, problèmes d'emploi, problèmes sociaux et autres modalités des accords à conclure.

Le Gouvernement approche cette négociation avec une disposition de compréhension pour les problèmes sidérurgiques actuels et futurs. Il n'entend pas exclure notre industrie principale, dans le marasme actuel, de l'aide permettant une modernisation de l'outil de production et améliorant sa position compétitive. Il est conscient que la survie de l'industrie sidérurgique est pour notre pays une question vitale.

Tout le monde se rend compte cependant qu'en étendant les aides financières à l'industrie lourde, nous franchissons un seuil dans l'intervention étatique et que le Gouvernement se trouve confronté à des chiffres d'un ordre de grandeur tel que, si ces demandes trouvent satisfaction, elles ne peuvent manquer d'influer sur la politique financière générale. Il nous appartient ici de faire une juste balance entre ce qui ressort de la responsabilité propre de l'entreprise de veiller à son prix-de-revient et le rôle d'encouragement de l'équipement national qui incombe aux pouvoirs publics.

Pour autant que les accords futurs auront des conséquences budgétaires, il est vrai que le projet de budget 1981 ne prévoit ni mesure ni crédit, ce qui a déjà donné lieu à maints commentaires. J'aimerais à ce sujet montrer le bien-fondé de notre attitude, Il aurait été incongru de prévoir dans le projet de budget de nouveaux crédits en faveur de la sidérurgie à un moment où les négociations avaient à peine commencé, mais où les préparations budgétaires étaient arrivés dans leur phase finale. Si nous avions fixé dès le début des négociations le montant probable de l'aide, nous aurions dès le départ restreint notre mar-

ge de manœuvre au sein de la tripartite. Nous avons entendu mener ces négociations sans précipitation et sans improvisation.

Au mois de juillet il s'agissait essentiellement d'engager la procédure législative du budget sur la base des données relatives aux multiples devoirs de l'Etat telles qu'elles ressortaient des propositions administratives. Le fait que nous ayons qualifié ce budget de budget de préaustérité prouve que les incidences du développement et des besoins futurs n'étaient pas absentes de notre esprit. Je reviendrai plus loin sur ce point. Nous ferons tout notre possible pour que la Chambre puisse se rendre compte de l'envergure des aides accordées, de leur incidence sur le budget, ainsi que sur les moyens de financement, le plus tôt possible. Elle jugera elle-même de l'équilibre final à établir entre nos moyens et nos dépenses.

L'enjeu sidérurgique est de taille et sera incorporé à la politique globale. Les objectifs du Gouvernement sont clairs. Nous voulons une sidérurgie compétitive assurant des emplois stables. Nous demandons des garanties pour le site de Luxembourg qui devront aller au-delà de 1984. Nous ne soutiendrons aucune stratégie de repli ce qui suppose des capacités de laminage modernes et compétitives et adaptées aux capacités de la phase liquide.

L'Etat est d'accord pour prendre ses responsabilités à condition que l'avenir à plus longue échéance soit garanti par un plan d'investissement qui ne cache pas un démantèlement progressif de notre outil de production. Sous quelle forme ces aides seront-elles accordées ? Elles ne seront pas nécessairement toutes budgétaires ni à fonds perdu. Les besoins seront analysés et les formes d'intervention y seront adaptées.

Si l'Etat accepte ainsi son rôle dans la restructuration de notre sidérurgie, il devra également poursuivre les efforts en vue d'une plus grande diversification de notre appareil productif et la recherche de nouveaux créneaux de production, car c'est de cette capacité d'adaptation aux nouvelles données économiques que dépendra la croissance économique et par là le maintien du plein emploi.

Nous devons prendre conscience du fait que la restructuration de notre économie sera un processus continu et durable qui se distinguera en ceci fondamentalement de la politique de diversification des années soixante qu'il ne bénéficiera pas d'une croissance forte et que la concurrence internationale deviendra de plus en plus effrénée.

Dans ce contexte où les contraintes externes pèseront de plus en plus lourdes, nous avons besoin d'une stratégie économique offensive, seule capable d'encourager la création de nouvelles activités industrielles. Voilà pourquoi nous devons encore mieux définir le rôle que l'Etat et la collectivité toute entière devront jouer dans le renouvellement de nos structures économiques.

Les efforts qui ont été faits sont déjà considérables. Près d'un milliard de francs ont été investis dans le cadre de l'aménagement de nouvelles zones industrielles.

Nous avons ainsi créé les infrastructures nécessaires à l'implantation de nouvelles industries. Sur ce plan-là les perspectives restent relativement bonnes grâce à une politique d'accueil très active. Depuis 1975 plus de quatre mille emplois ont été créés pour quelque 17 milliards d'investissements industriels réalisés ou décidés.

Nous poursuivrons cette politique conformément aux engagements pris dans l'Accord du 19 mars. La création d'emplois hautement productifs et l'amélioration de notre compétitivité nécessitent une concentration particulière de nos efforts sur les investissements dans les secteurs d'avenir.

Déjà apparaissent les produits de pointe qui seront vraisemblablement les éléments avancés d'une nouvelle révolution industrielle fondée sur les énergies nouvelles, l'électronique, la télématique et la biochimie. Nous devons encourager les investissements dans ces secteurs qui seront à la base d'une nouvelle croissance. Voilà pourquoi la recherche appliquée et l'innovation devront être soutenues davantage. Trop longtemps le rôle des petites et moyennes industries dans l'innovation a été sousestimé tandis qu'elles présentent un potentiel économique et un dynamisme non négligeables. Le projet de budget 81 innove en ce sens, car il prévoit pour la première fois un crédit destiné à soutenir et à encourager l'innovation et la recherche.

Mais le vaste processus d'adaptation de notre économie suppose un changement de nos comportements. Dans la bataille économique, chaque Luxembourgeois est concerné, quelle que soit sa place comme agent économique. Nous devons savoir que l'adaptation ne sera nullement automatique et que tout retard pris sur nos concurrents pourra se transformer en baisse de niveau de vie voire en perte d'emplois. Nous ne contrôlons pas une évolution économique et technologique dont dépend néanmoins par le biais de notre commerce extérieur, notre bien-être. Il serait donc extrêmement dangereux de sacrifier l'assainissement et le dynamisme futur de notre économie à la sauvegarde d'intérêts voire de privilèges particuliers.

Le plein emploi reste un objectif primordial et le projet de budget 81 est un budget de plein emploi. Mais l'emploi est menacé quand la productivité stagne et quand la compétitivité est insuffisante.

La création de nouveaux emplois hautement productifs dans les entreprises dynamiques et modernes suppose évidemment une plus grande mobilité et une flexibilité accrue sur notre marché de l'emploi. Il est économiquement irrationnel voire dangereux de maintenir des emplois moins productifs dans des secteurs en difficulté tandis qu'au même moment des emplois nouveaux stables et qualifiés ne trouvent pas preneurs sur notre marché de l'emploi national et que nous devons importer de la main-d'œuvre de l'étranger, ce qui constitue à terme de nouvelles charges futures pour notre balance de paiements.

Le Gouvernement compte encourager la mobilité des travailleurs en collaboration avec les partenaires

sociaux. Cela suppose non seulement des moyens accrus pour l'incitation à changer d'emploi, pour la formation professionnelle et le recyclage, mais également une meilleure information sur les différentes perspectives en matière d'emploi.

Si le budget 1980 avait déjà mis des accents nouveaux quant à la mise en œuvre d'une politique structurelle active, le projet de budget 81 renforce d'ores et déjà les moyens, car les aides directes et indirectes pour la consolidation et la diversification de l'industrie passent de 848,5 millions en 1980 à plus d'un milliard, ce qui correspond à une augmentation de 21%.

Par ailleurs la compétition économique internationale ne nécessite pas seulement une structure de coûts concurrentielle et une offre de produits adaptée aux évolutions de la demande mondiale. Elle rend indispensables la présence active sur les marchés ainsi que l'octroi de conditions financières de plus en plus favorables. A l'instar de tous les pays présents sur les marchés internationaux, nous renforcerons la promotion du commerce extérieur, en augmentant la dotation de l'Office du Ducroire et en créant un instrument supplémentaire, celui des prêts d'Etat à Etat.

Ayant esquissé les perspectives économiques pour les années à venir, je dois constater que les efforts qui nous seront demandés pour nous adapter seront considérables. Assurer dans des conditions optimales la réalisation de nouveaux projets industriels en vue d'un meilleur équilibre de nos échanges commerciaux signifie pour l'Etat des dépenses supplémentaires. Les nouvelles contraintes externes nous imposent la définition de priorités et l'utilisation efficace des dépenses publiques selon leur répercussion économique, d'autant plus que nous ne pourrions plus compter sur une expansion rapide de nos recettes.

L'accent mis sur l'investissement du secteur privé ne doit pas porter préjudice au devoir de l'Etat de promouvoir l'investissement public à propos de tout ce qui peut améliorer l'infrastructure du pays. C'est pourquoi il est peu probable que le budget extraordinaire puisse diminuer au cours des années à venir.

Le Gouvernement entend garder une vue d'ensemble sur tout ce qui se projette actuellement et pour les années à venir comme investissements publics notables dans notre pays. Il fixera, après inventaire sur ordre de priorités pour la réalisation des divers projets.

D'autre part, l'exécution des projets devra être soumise à une surveillance beaucoup plus étroite et serrée.

Des critères plus sévères d'utilité des constructions devront être appliqués, l'exécution des travaux conformément aux devis et cahiers des charges étroitement surveillée.

Contrairement à ce qui se passait dans tous les autres pays européens, nos recettes publiques n'avaient pas été affectées par la crise. Elles ne cessaient de croître, notamment grâce au développement rapide de la place financière. Bien que l'expansion des acti-

vités bancaires se poursuive, — en une année quatre nouveaux établissements ont été créés —, il serait illusoire de miser aveuglément sur une croissance indéfinie des recettes provenant de ce secteur.

L'incertitude de l'évolution économique et politique a eu un impact sur la politique des établissements bancaires. En 1979 nous avons eu une moins-value de recettes de plus de 400 millions de francs relative à l'impôt sur le revenu des collectivités qui provient essentiellement des résultats financiers des établissements bancaires. La régression relative des bénéfices du secteur financier ainsi que la politique de provisions et de réserves pratiquée par un grand nombre d'établissements font apparaître des limites à cette manne qui a permis à nos finances publiques de rester saines.

La place financière est suffisamment consolidée, mais les activités financières n'échappent pas à leur tour à l'insécurité et à l'instabilité qui caractérisent la conjoncture internationale. Voilà pourquoi le développement du secteur tertiaire qui a permis pendant les cinq années de crise de compenser largement les pertes aussi bien d'emplois que de recettes fiscales doit être poursuivi et diversifié. Mais à la structure économique trop monolithique du passé ne doit pas se substituer une nouvelle.

En ce moment où les contraintes internationales qui pèsent sur notre économie et nos finances publiques augmentent, la force d'inertie des grandes masses budgétaires rétrécit notre marge de manœuvre.

Nous sommes confrontés depuis l'exercice budgétaire 1979 à un revirement d'une tendance qui nous a été exceptionnellement favorable pour les raisons que j'ai déjà rappelées. Avec un excédent provisoire des dépenses de l'ordre de 1,1 milliard pour l'exercice budgétaire 1979, nous serons désormais obligés de mieux contrôler le rythme d'accroissement des dépenses publiques.

Il ne s'agit pas là de considérer l'équilibre budgétaire comme un dogme absolu, surtout en période de basse conjoncture. Il serait erroné de juger la politique budgétaire par le seul chiffre du solde budgétaire. Il faut plutôt situer le déficit d'une part dans une stratégie à plus long terme et de l'autre par rapport à la situation globale des finances publiques. Car si la plupart des pays européens connaissent aujourd'hui des déficits budgétaires, leurs situations respectives ne sont pas toujours comparables. Il importe de distinguer les modes de financement du déficit budgétaire. Un financement par la planche à billets est exclu chez nous. Il est essentiel de rappeler que nos recettes ordinaires couvrent encore plus que totalement nos dépenses ordinaires, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays de la Communauté.

Ici je dois rappeler que les besoins d'investissements publics au Luxembourg ne pourraient être satisfaits entièrement, si nous ne pouvions pas consacrer une partie des recettes ordinaires au financement des dépenses extraordinaires. Cette doctrine, proclamée dans la déclaration gouvernementale de 1969 a été appliquée et poursuivie depuis cette date.

C'est elle qui a permis de financer les programmes d'investissement considérables intervenus au cours de la dernière décennie. La dette publique a été ménagée et de ce fait ne pose pas de problème actuel. Tout le monde se plaît à le constater.

A partir de l'année 1981 nous devons emprunter davantage sur le marché.

La croissance des dépenses par rapport à 1980 est beaucoup plus rapide que l'augmentation des recettes. Les excédents des recettes ordinaires qui servent à financer les dépenses d'investissements diminuent, moins 1,4 milliard par rapport au budget 1980.

Faut-il pour autant appliquer le slogan que j'ai entendu dans le passé et qui transparaît à travers l'un ou l'autre avis: Endettez-vous !

Si nous disposons heureusement d'une marge d'endettement, nous courrions de grands risques si nous voulions aveuglément nous orienter vers un état de choses où le service d'une dette publique excessive comprimerait successivement pour les anéantir finalement les marges budgétaires dont nous avons besoin annuellement pour faire face à la charge de nouvelles institutions législatives ou autres.

Les engagements potentiels ou conditionnels de l'Etat dépassent les chiffres de la dette publique. L'inventaire des garanties assumées par l'Etat pour cautionner des obligations d'institutions publiques et privées doit être établi. Il s'élève à de nombreux milliards qu'une gestion responsable des deniers publics ne doit pas perdre de vue.

S'il est vrai qu'une partie des frais des infrastructures peut être mise à charge des générations montantes pour qu'elles en profitent, le degré et l'envergure de cette politique doivent être confrontés avec la masse des engagements multiples que nous laisserons aux générations futures et dont notre génération a profité.

Par ailleurs, nous nous sommes référés jusqu'à présent à l'idée d'un budget cyclique étroitement lié à l'évolution cyclique de la conjoncture économique.

Cette conception est désormais mise en cause par les effets structurels de la crise qui ne permet pas pour le moment d'anticiper sur une reprise de la croissance forte.

Une faible croissance économique, comme nous la connaissons depuis cinq ans, accentuera encore davantage que dans le passé deux orientations paradoxales des finances publiques. D'une part, la montée constante des besoins administratifs réduira la marge de manœuvre du Gouvernement pour promouvoir une politique volontariste, d'autre part la politique budgétaire devra promouvoir le développement à plus long terme de l'économie et créer les bases de sa future expansion.

Une politique de rigueur s'impose, car si la situation financière de l'Etat est fondamentalement saine, des signes de détérioration apparaissent. Certes notre capacité d'endettement reste intacte bien que l'évolution de la dette totale de l'Etat soit caractérisée depuis 1976 par une forte progression qui s'élève

à un accroissement moyen de 10,6% par an. Cette forte progression qui est essentiellement due à l'émission de certificats au profit des régimes de pension contributifs montre l'urgence d'une réforme globale de notre système de sécurité sociale redéfinissant le financement de l'Etat et son intervention dans les régimes.

Dans ce contexte se pose la question de savoir dans quelle mesure les réserves budgétaires et les réserves des fonds d'investissements publics contribueront à l'avenir au financement des budgets extraordinaires.

A ce sujet il faut récuser les jugements trop optimistes qui se basent sur des calculs trop faciles. Les différentes réserves budgétaires s'amenuiseront rapidement, comme le montrent les calculs effectués par votre Commission des Finances dans son rapport à la page 23, même si l'on n'a pas besoin de faire siennes les prévisions hypothétiques de calcul. La réalisation du vaste programme d'investissements publics va à son tour diminuer massivement les avoirs des fonds d'investissement. A moins de redressement de la situation économique, les perspectives paraissent sombres à partir de l'exercice 1983.

Dès lors il serait irresponsable d'utiliser dès maintenant toute la réserve budgétaire. Le fonds de crise n'est même pas directement disponible. Le moment d'en mobiliser les fonds ne me paraît pas venu. Il constitue une réserve de dernier recours en cas de véritable crise nationale. Nous devons sans aucun doute recourir plus fréquemment et peut-être plus amplement au marché des capitaux pour financer la restructuration de notre potentiel de production, mais sans perdre de vue les limites de notre marché financier national.

Le projet de budget 1981 tient déjà largement compte de ce revirement de tendance qui marque désormais les limites de nos finances publiques.

Certes l'enveloppe globale des dépenses connaît une progression de 11,5% dépassant ainsi légèrement la norme budgétaire résultant des principes de politique budgétaire que le Gouvernement s'est donnés.

Néanmoins ce dépassement de la norme budgétaire ne contredit nullement la ferme volonté du Gouvernement de mieux tenir compte des effets de la crise dans l'élaboration de la politique budgétaire pour les années à venir. Certes tous les Etats industrialisés sont aujourd'hui confrontés plus ou moins avec la difficulté de maîtriser et de contrôler la progression quasi exponentielle des dépenses publiques. Nous nous heurtons à l'incompressibilité qui caractérise le train de vie des Etats modernes, une évolution qui est accélérée et aggravée par la crise structurelle dans laquelle se trouvent les économies industrielles.

Le projet de budget 1981 est déjà marqué par la prise de conscience de cette situation dangereuse pour le dynamisme de nos économies.

Nous avons réussi à limiter la progression des dépenses de consommation de l'Etat à moins de 10% et nous sommes décidés de faire des efforts supplémentaires dans l'avenir.

Il faut être également conscient du fait que la capacité d'investissement de l'Etat n'est pas illimitée. Nous voulons continuer à améliorer et à développer les infrastructures, mais tandis que les besoins d'investissement sont considérables, les crédits destinés à y répondre ont atteint un seuil qu'il sera de plus en plus difficile de dépasser voire de maintenir. Des choix s'imposent, la définition de priorités est nécessaire. Un tel programme est en train d'être établi et il vous sera présenté le plus rapidement possible.

Certes les investissements publics ont deux fonctions socio-économiques importantes. Il s'agit de poursuivre la modernisation de notre pays et d'améliorer le cadre de vie. Il faut également maintenir, précisément en ces temps de ralentissement de la conjoncture, un bon niveau d'activité en vue du plein emploi.

Mais ceci implique à la fois davantage de rigueur quant à la réalisation-même des nouveaux investissements publics ainsi qu'une meilleure connaissance des charges permanentes qu'ils comporteront. Tout investissement impliquera désormais une analyse aussi bien socio-économique que financière, car les investissements d'aujourd'hui grèveront les budgets de demain.

Pour réaliser nos objectifs d'équipement et de croissance, il importe d'utiliser avec le maximum d'efficacité économique les chances que nous donnent les possibilités de la place financière et plus spécialement les instituts spécialisés de notre système de crédit; y compris la S.N.C.I.

Le Gouvernement a qualifié le projet soumis à la Chambre de préaustérité. Il a voulu de cette façon à la fois attirer l'attention du pays sur le défi qui lui est adressé par l'aggravation de différentes données économiques autant que financières et l'inviter à affronter la nouvelle situation avec lucidité et prise de conscience de ses impératifs.

Fondamentalement une nouvelle répartition des richesses et des réserves se fait à travers le monde. Pendant plus de deux décennies nous avons cru en Europe aux miracles économiques, à la croissance continue et automatique, à la victoire proche sur les contraintes matérielles. Aujourd'hui, face au dynamisme de certaines jeunes nations, nous commençons à prendre conscience des gaspillages et à craindre notre déclin.

Nous devons désormais consacrer une part croissante de notre richesse nationale aux investissements et rétablir notre compétitivité menacée par le dynamisme de nations entreprenantes et modérées dans leurs prétentions consommatrices.

A l'abri d'exceptionnels développements du P.I.B. au cours de deux décennies, les Luxembourgeois n'ont pas été touchés vraiment par les effets de ces mutations mondiales. Depuis quelque temps ils ressentent quand-même de l'inquiétude au sujet de l'avenir. Cette saine inquiétude doit conduire à l'état d'esprit de préaustérité.

En ce sens le rapporteur du budget a raison de le qualifier de «budget de prise de conscience». Il re-

connait que le Gouvernement a comprimé davantage les dépenses moins essentielles que par le passé. Il estime par ailleurs que l'austérité est inévitable.

Elle le serait sûrement si effectivement la prise de conscience n'était pas accompagnée d'un changement d'attitude dans le sens de la modération des revendications et des appels multiples à l'intervention de l'Etat.

La nouvelle vague d'augmentation du prix du pétrole engendre de nouvelles tendances inflationnistes qui menacent actuellement la position encore privilégiée que nous occupons dans la comparaison internationale des taux d'inflation. Au cours des prochains mois nous devons particulièrement veiller à ne pas ajouter à ces causes extérieures des impulsions à la hausse interne.

Ici encore l'inconscience pourrait nous amener rapidement à des mesures plus rigoureuses d'austérité. L'esprit de préaustérité recommande donc une extrême modération dans les revendications quant à la hausse des prix, des marges, des revenus salariés et autres.

Cela n'empêchera pas, mais doit favoriser plutôt, un partage plus social et équitable du revenu national.

Compte tenu de ces contraintes qui nous obligeront à «trouver le juste équilibre entre consommer aujourd'hui et investir dans l'avenir», selon la formule du secrétaire général de l'OCDE, le Gouvernement poursuivra une politique sociale active. L'amélioration du niveau de vie des plus défavorisés reste une des priorités et se concrétise dans les propositions budgétaires. Nous devons également encourager toute mesure visant à améliorer les conditions de travail, notamment en ce qui concerne la sécurité. L'Etat restera le principal garant contre les risques sociaux tels que le chômage, la maladie, l'invalidité. Nous savons que le maintien des acquis suppose la justice sociale et la solidarité de tous les groupes sociaux.

En dehors des mutations et dangers sur le plan mondial, notre pays a à affronter de nombreuses remises en cause de ce qu'il avait acquis sur le plan national.

Je n'ai qu'à énumérer les négociations et discussions diverses que le Gouvernement doit mener de front pour vous faire saisir la complexité de la situation.

Il y a la restructuration de la sidérurgie à réaliser avec le consensus des partenaires sociaux et en engageant l'Etat dans la mesure où cela est compatible avec l'ensemble de ses autres engagements actuels et futurs,

- la sauvegarde des moyens d'expansion du secteur audio-visuel avec la télévision par satellite,
- la prorogation pour une nouvelle période de dix ans de la Convention d'Union économique avec la Belgique, à propos de laquelle un réexamen particulier s'impose de certaines modalités du Protocole monétaire afin de tenir compte d'une part de l'évolution du Système monétaire euro-

péen, d'autre part d'une nouvelle définition des critères d'émission de billets et de signes monétaires luxembourgeois,

- les problèmes des communications internationales ferroviaires (Ligne du Nord) et aériennes (Icelandair),
- les discussions au sujet des sièges européens,
- la sauvegarde de nos intérêts à propos d'une centrale nucléaire en construction à proximité de notre frontière,
- la constante préoccupation de la consolidation et du développement de la place financière,
- la politique européenne avec ses incidences sur la politique agricole et financière et j'en passe.

Le problème démographique reste inquiétant.

Des problèmes de chômage intellectuel peuvent se poser prochainement.

Des réformes difficiles comme la réforme de l'assurance vieillesse seront attaquées par le présent Gouvernement.

Pour toute cette politique le Gouvernement doit compter sur la compréhension et la collaboration de la Chambre des Députés.

Si j'interprète correctement les conclusions du rapport de votre Commission des Finances et du Budget, la prise de conscience des problèmes nationaux et la volonté de s'y attaquer existe effectivement. En ce sens le rapport remarquable et l'analyse pénétrante de votre rapporteur l'honorable Monsieur Pescatore peuvent ouvrir des perspectives encourageantes d'un dialogue fructueux et constructif pour le bien de toutes les couches de la population.

Je suis sûr que notre peuple comprendra l'enjeu, si nous l'en informons correctement et objectivement.

Les problèmes essentiels des finances publiques luxembourgeoises

Exposé budgétaire de Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances,
fait à la Chambre des Députés, le 11 novembre 1980

Introduction

Avant de me lancer dans cette course de fond que constituent les discussions budgétaires annuelles, je ne voudrais pas manquer d'exprimer mes compliments sincères aux membres de la Commission des Finances et du Budget et, plus particulièrement, au rapporteur, l'honorable Monsieur Pescatore, pour la qualité de leurs travaux.

En situant le projet de budget pour 1981 dans son contexte économique et social marqué plus que jamais par les problèmes de la restructuration économique de notre pays, ils ont cerné d'une manière particulièrement pertinente les problèmes essentiels auxquels est confrontée notre communauté nationale.

Mes remerciements s'adressent également au Conseil d'Etat, aux chambres professionnelles ainsi qu'au personnel du Ministère et de l'Inspection Générale des Finances, dont les efforts ont permis d'aborder les discussions budgétaires dans les meilleures conditions.

A titre liminaire, je voudrais également situer le présent exposé dans l'ensemble des interventions que moi-même et Monsieur le Secrétaire d'Etat aux Finances avons à effectuer dans le cadre de la procédure budgétaire.

Après avoir présenté le projet de budget pour 1981 dans ses grandes lignes au cours du mois de septembre, je mettrai à profit l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui pour expliciter plus en détail les problèmes essentiels de nos finances publiques. Ce faisant j'essaierai de tenir compte dans la mesure du possible des critiques et des suggestions du Conseil d'Etat et

des chambres professionnelles et de répondre ainsi à leur désir de concertation et de dialogue. Quant au rapport de la Commission des Finances et du Budget, nous aurons l'occasion de vous faire part des observations qu'il appelle à la fin des discussions concernant le département des finances.

Dans un souci de parfaire votre information, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre les tableaux récapitulatifs concernant les classifications économique et fonctionnelle du projet de budget pour 1981. Ce dernier, faut-il le rappeler, présente un total de recettes de quelques 49,7 milliards de francs, soit une augmentation de 9,9% par rapport au budget définitif de 1980. Etant donné que le budget total des dépenses renseigne un montant de quelque 51,1 milliards, soit un taux de progression de 11,5%, l'exercice 1981 se clôturera avec un déficit de l'ordre de 1,4 milliard de francs.

La toile de fond sur laquelle ce projet s'inscrit reste caractérisée par la récession économique et la nécessité de la restructuration en profondeur de notre économie qui s'ensuit. Si l'équilibre budgétaire a été jusqu'à présent assuré sans que des sacrifices aient été demandés à la population, l'ampleur de l'effort commun requis exigera sans doute à l'avenir un climat de compréhension mutuelle et une prise de conscience de la gravité de la situation par la communauté nationale tout entière. C'est cette appréciation des réalités qui m'avait amené à conclure, lors de la présentation du projet de budget devant cette haute assemblée, qu'en ces temps difficiles nous devrions nous retrouver aussi nombreux que possible autour des objectifs

essentiels de notre vie économique et sociale que sont le plein emploi, la restructuration de notre appareil de production et la protection des couches les plus défavorisées de notre population.

La définition et l'appréciation de toute politique budgétaire requièrent bien évidemment la prise en compte de l'environnement économique et social tant sur le plan national qu'international. Cette réflexion a amené Monsieur le Président du Gouvernement à esquisser les tendances fondamentales de l'économie mondiale et européenne et à évoquer les problèmes qui en résultent pour notre pays. Il a par ailleurs tenu à dégager les grandes lignes des mesures à prendre par l'Etat pour y faire face pendant l'année à venir et à décrire les contraintes budgétaires qui en résultent. Afin de compléter utilement l'exposé de Monsieur le Président du Gouvernement, et après avoir approfondi l'ensemble des problèmes découlant des contraintes budgétaires, je décrirai plus en avant les accents de la politique gouvernementale et leurs incidences sur le projet de budget en discussion.

I. Evolution récente, situation actuelle et perspectives des finances de l'Etat

Les avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles concluent à une quasi-unanimité à un état des finances publiques relativement satisfaisant et ce malgré la détérioration de la situation économique et les déficits enregistrés en 1979 et présumés en 1980 et 1981.

Seule la Chambre de Commerce estime que, quoique notre situation financière soit actuellement encore beaucoup plus confortable que celle dénotée dans d'autres pays industrialisés, l'analyse globale prouve que la dégradation s'accélère et que la situation atteinte ne donne plus aucun répit. Toutes les tergiversations qui obnubileraient les cruelles réalités s'avéreraient fatidiques.

Cette appréciation alarmiste attire à bon escient notre attention sur le développement préoccupant des finances publiques consécutif à un revirement de tendance en matière d'exécution des budgets.

Je rappellerai à cet égard qu'avec un excédent de dépenses du compte provisoire de l'ordre de 1,1 milliard de francs, l'exercice budgétaire 1979 non seulement s'est soldé par un déficit dépassant les prévisions du budget définitif de quelque 370 millions, mais qu'encore il se différencie de façon fondamentale des exercices antérieurs. Ces derniers étaient en effet caractérisés par un compte général clôturé dans des conditions plus favorables que ne le laissent supposer les prévisions du budget définitif — écarts positifs de 1,5 milliard pour 1978 et de 1,1 milliard pour 1977 — ainsi que par des excédents effectifs des recettes de l'ordre respectivement de 1 milliard et de 400 millions de francs.

Lors de l'analyse de ces chiffres, il convient de se rappeler qu'en 1979 le Gouvernement a jugé indiqué de surseoir à l'émission d'un emprunt obligataire de 500 millions prévu au budget définitif. Cette décision, motivée par les taux d'intérêts prohibitifs pré-

valant sur le marché des capitaux, a trouvé l'accord unanime des organes consultés.

Parmi les facteurs qui ont contribué à ce revirement de tendance, il faut relever la plus-value nette des recettes ordinaires de quelque 400 millions de francs, somme toute assez modeste comparée aux résultats des exercices antérieurs.

La comparaison des recettes ordinaires effectives des derniers exercices fait apparaître en effet un taux d'augmentation de 15,4% pour 1977, de 12,5% pour 1978 et de 2% seulement pour 1979. Cette évolution est la résultante d'un ensemble de facteurs hétérogènes d'ordre économique et technique, parmi lesquels je ne citerai que le plus préoccupant, à savoir la diminution des recettes relatives à l'impôt sur le revenu des collectivités qui sont passées de 8.374 millions pour 1978 à 7.093 millions pour 1979, ce qui correspond à une diminution de quelque 15,3%. Cette évolution qui n'est due ni à une réduction du nombre des banques opérant sur la place ni à une diminution du volume des affaires traitées résulte essentiellement du rétrécissement des marges des banques et des établissements de crédit suite à un environnement politique et économique moins favorable sur le plan international. Certains problèmes techniques et administratifs liés notamment à l'introduction de l'informatique dans l'administration compétente ont pu également influencer négativement cette évolution, sans que l'on puisse en tirer des conclusions qui seraient hâtives.

Les résultats disponibles en ce qui concerne les rentrées fiscales de l'exercice en cours semblent confirmer les évolutions divergentes par catégories d'impôts relevées déjà en 1979 et notamment le tassement, voire la régression, de l'impôt sur le revenu des collectivités.

En partant des résultats effectifs du compte provisoire pour 1979 et en me basant sur les critères d'appréciation usuels en la matière, je m'efforcerai de préciser par la suite la situation actuelle et les perspectives à court terme des finances publiques pour dégager les capacités de financement de l'Etat.

En ce qui concerne tout d'abord la réserve budgétaire, dont le montant élevé est dû d'une manière assez paradoxale aux rentrées fiscales importantes des premières années de crise, elle est passée de 7,3 milliards fin 1978 à 6,2 milliards fin 1979. Par ailleurs, je me dois de rappeler qu'une grande partie de cette réserve n'est pas disponible, vu notamment les sommes bloquées par les crédits d'équipements accordés avant la création de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement, par le stockage public de produits agricoles pour le compte des Communautés Européennes ainsi que par l'indispensable fonds de roulement de la trésorerie.

A en juger d'après les données budgétaires actuellement disponibles, l'exercice en cours sera également clôturé avec un excédent de dépenses. Bien qu'il soit encore trop tôt pour avancer un chiffre précis, il y a cependant tout lieu de s'attendre — malgré l'emprunt de 500 millions de francs émis au cours du mois d'octobre — à un excédent de dépenses sensi-

blement plus important que celui accusé par le budget définitif de 1980. Au-delà de l'emprunt de 1,75 milliard de francs prévu dans le projet de budget pour 1981, celui-ci présente par ailleurs un excédent de dépenses de quelque 1,4 milliard de francs, à couvrir lui aussi moyennant un recours à la réserve budgétaire. En définitive, la diminution rapide de la réserve budgétaire disponible qui résultera de ces prélèvements substantiels et répétés ne permettra sans doute pas d'y recourir pour financer, en tout ou en partie, l'octroi éventuel d'aides supplémentaires à la sidérurgie.

Tout en notant avec satisfaction que les prélèvements sur la réserve budgétaire pour le financement de la restructuration économique de notre pays ont été qualifiés par tous les organes consultés comme relevant d'une parfaite orthodoxie budgétaire, je me dois de souligner que les chiffres cités illustrent d'une manière particulièrement éloquente l'effritement progressif de la réserve budgétaire.

A première vue, cette évolution inquiétante se retrouve dans les chiffres relatifs aux réserves des fonds d'investissements publics. Suivant les prévisions budgétaires, le niveau de ces réserves tombera de 5,6 milliards fin 1979 à 3,4 milliards fin 1980 et à 1,2 milliard fin 1981. Toutefois, les expériences du passé ont démontré que certains programmes annuels ambitieux n'ont pas pu être réalisés dans leur intégralité suite à des problèmes de capacité technique et administrative.

On peut donc douter à bon escient de la possibilité de réalisation des programmes d'investissements publics dans des termes si rapprochés de sorte que le financement des opérations des fonds sera encore garanti en 1982.

Quant aux avoirs des fonds spéciaux, et contrairement aux allégations de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, je tiens à souligner une fois de plus que seules les disponibilités des fonds d'investissements publics peuvent être assimilées à la réserve budgétaire. En effet, les avoirs des autres fonds spéciaux, tels que le fonds de crise, le fonds de chômage, le fonds pour le logement social et le fonds pour la réforme communale, sont soit bloqués, soit grevés d'engagements existants; par définition les fonds spéciaux constituent d'ailleurs des fonds affectés à des dépenses publiques d'une nature déterminée et ne peuvent donc plus être mobilisés à d'autres fins. Il en est de même des importantes dotations mises à la disposition de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement et de l'Office du Ducroire.

Au chapitre des tendances structurelles de la dette publique il convient de souligner que depuis 1976 l'évolution de la dette totale de l'Etat est caractérisée par une forte progression. Au cours de l'exercice 1981 la dette publique totale — à l'exception de la dette flottante — augmentera probablement de 24,2 à 27,7 milliards de francs, soit de quelque 14,5%.

Si à l'origine de cette évolution défavorable on retrouve la très forte accélération de la dette à terme non défini, on dénote du côté de la dette à moyen et à long terme — qui constitue la contrepartie du finan-

cement des dépenses extraordinaires non couvertes par des excédents du budget ordinaire ainsi que par des prélèvements sur les réserves — une évolution sensiblement plus modérée. Suite à une diminution de son montant pendant deux exercices successifs, son niveau passera de quelque 9,2 milliards de francs fin 1978 à quelque 8,3 milliards fin 1980. Compte tenu notamment de l'emprunt de 1,75 milliard prévu au projet de budget pour 1981, la dette à moyen et à long terme s'élèvera à la fin de l'exercice à 9,3 milliards de francs.

Le développement favorable de cette composante de la dette publique a bien évidemment contribué à laisser intacte la capacité d'endettement de l'Etat. En reprenant l'exercice de calcul effectué par la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, on peut estimer que la dette publique totale — à l'exception de la dette flottante — ne représentera en 1980 que 53% de recettes de l'année, soit les recettes de 6,4 mois, les chiffres respectifs pour 1981 étant de 56% et de 6,7 mois.

Même s'il existe donc une marge de manœuvre certaine en ce qui concerne la capacité d'endettement de l'Etat, il faut tenir compte, lors de la fixation du niveau des emprunts à lancer sur le marché des capitaux, tant de la relative étroitesse de celui-ci que de la charge financière à moyen terme qui doit rester compatible avec l'équilibre budgétaire. Ceci d'autant plus que des recours au marché des capitaux plus fréquents et plus importants s'imposeront sans doute au cours des années à venir.

Le bien-fondé d'une approche prudente et réaliste est confirmé par ailleurs par cet autre critère d'appréciation qu'est le taux de couverture des dépenses extraordinaires par l'excédent du budget ordinaire. En effet, si suivant les prévisions du projet de budget pour 1980, l'excédent de recettes du budget ordinaire couvre encore — tout comme en 1979 — plus de 80% des dépenses extraordinaires, ce mode de couverture n'est cependant plus assuré au projet de budget pour 1981 que dans une proportion de 55%.

II. Dépenses publiques et rôle de l'Etat

La part du revenu national qui transite par les caisses de l'Etat indique dans quelle mesure les pouvoirs publics croient devoir intervenir dans la vie économique et sociale d'une nation. Ainsi, la part des dépenses de l'Etat dans le produit national brut, après avoir oscillé durant la période de 1960 à 1974 autour de 25% environ, s'est accrue rapidement à partir de 1975 pour atteindre en 1979 quelque 32%. Depuis lors, le rapport entre les dépenses de l'Etat et le P.N.B. a pu être stabilisé de nouveau.

On peut constater que dans les économies occidentales, et cela même en l'absence de crises ou de récessions économiques, les dépenses publiques tendent à augmenter nettement plus vite que le revenu national. Ce phénomène est dû en grande partie, comme l'a souligné le rapporteur du budget de l'année passée, l'honorable M. Rau, à des raisons économiques et sociales telles que l'amélioration générale du

niveau de vie et les fortes pressions tendant à obtenir une redistribution des revenus, les limites relativement étroites posées à l'amélioration de la productivité dans les administrations publiques ainsi que l'influence croissante des groupes de pression et d'intérêt.

Mais, pour la raison même qui lie pression budgétaire et fonctions assumées par l'Etat, l'augmentation de la première au-delà d'un certain niveau mettrait en cause la nature de notre régime économique, qui demeure, pour l'essentiel, dans ses ressorts et ses mécanismes, celui de la libre entreprise. Si les bienfaits (ou les méfaits) des dépenses budgétaires s'apprécient aussi et peut-être en définitive en dehors des normes économiques, elles ont toujours un poids qui, lui, grève l'économie.

Ce sont probablement ces mêmes réflexions qui ont amené les différents organes consultés à préconiser un freinage de l'évolution des dépenses publiques que je viens de décrire.

Au moment où il s'agit de choisir les catégories de dépenses à comprimer pour infléchir cette évolution, il faut faire la distinction entre les deux fonctions primaires de tout budget national, à savoir la couverture des dépenses courantes et la réalisation d'un programme gouvernemental.

Suivant la classification économique, les dépenses de consommation représentent environ un tiers du total des dépenses de l'Etat et sont constituées pour plus de 80% par des dépenses de personnel. La grande majorité de ces dépenses étant tributaires de l'évolution de l'indice des prix, voire de celle de l'échelle mobile des salaires, les possibilités réelles de compression s'en trouvent très fortement réduites. Si lors de discussions récentes, certains sont allés jusqu'à demander une restructuration et une rationalisation fondamentales des dépenses de consommation, il faut cependant savoir que la détermination de l'accroissement des crédits en cause ne se fait pas d'une façon globale, mais que les propositions budgétaires sont examinées cas par cas quant à leur opportunité. Toute compression excessive risquerait par ailleurs de nuire au bon fonctionnement des services publics.

La véritable marge de manœuvre politique réside sans aucun doute dans les dépenses relatives à la réalisation du programme gouvernemental et, plus précisément, dans les transferts de revenus et de capitaux ainsi que dans les investissements publics. En période de crise et de restructuration économique, il convient toutefois de bien se rendre compte que ce sont précisément les catégories de dépenses que je viens d'énoncer dont peuvent se servir les pouvoirs publics pour obtenir un effet d'entraînement et d'orientation sur les autres secteurs économiques.

L'inventaire des opérations prévues au budget extraordinaire des exercices à venir a toutefois révélé que le volume global des investissements publics projetés risque de dépasser les possibilités techniques et financières de l'Etat et de produire en plus des effets inflationnistes. C'est pourquoi mon département va terminer sous peu les travaux relatifs à l'établisse-

ment d'un programme pluriannuel des investissements publics qui fixera des priorités suivant des critères d'utilité-coût englobant les frais de fonctionnement ultérieurs entraînés par ces investissements.

Une compression valable des dépenses publiques ne peut résulter que de l'application de critères bien définis, énoncés et mis à jour en tenant compte d'un environnement économique et social changeant. On retrouve une tonalité comparable dans les différents avis des organes consultatifs.

En se référant aux avis successifs du Conseil économique et social, la Chambre de Commerce notamment insiste sur une approche pragmatique en matière de politique financière et sur le fait qu'au lieu d'attacher une valeur exclusive à la corrélation entre l'évolution du P.I.B. et celle du volume budgétaire, il importe davantage de savoir quel est le degré d'utilité des diverses affectations données aux moyens budgétaires dès lors que les contraintes structurelles spécifiques de notre budget ne laissent en toute hypothèse qu'une marge de manœuvre réduite aux pouvoirs publics et que la charge fiscale est devenue des plus préoccupantes.

Ces considérations nous amènent en toute logique au problème de la norme budgétaire. Les attaques portées à l'encontre de cet élément de la politique budgétaire peuvent être regroupées en des critiques à l'encontre des éléments composant la norme et en des critiques à l'encontre du dépassement de cette dernière.

La composante la plus controversée de la norme est constituée sans nul doute par les possibilités de croissance à moyen terme de notre économie nationale. En dépit d'une révision vers le bas, par rapport aux prévisions de base du budget pour 1980, de la croissance escomptée à moyen terme pour le produit intérieur brut en volume de 3 à 2,5%, la plupart des avis parlent de surestimation en la matière. Tout en renvoyant à la partie économique de l'exposé de M. le Président du Gouvernement, je rappellerai simplement que la moyenne annuelle de croissance du P.I.B. au cours de la période 76-80 a été de 2,6%. On verserait dans un pessimisme sans doute excessif en admettant que les possibilités de croissance pour la période 81-85 puissent s'écarter sensiblement de la tendance récente. Dans ces conditions, il faut évidemment attendre l'évolution ultérieure de la crise économique pour voir si les possibilités de croissance économique pendant la période 81-85 s'écarteraient réellement et de manière significative des tendances enregistrées au cours des dernières années.

L'évolution comparée du P.N.B. à moyen terme et celle des dépenses publiques est certes un critère nécessaire et suffisant pour définir la politique budgétaire globale dans notre pays. Toute appréciation basée uniquement sur une vue globale des chiffres budgétaires négligerait toutefois l'incidence du budget sur l'avenir économique et social de notre pays. Voilà pourquoi, dans toute analyse budgétaire, il importe aussi de savoir comment les dépenses de l'Etat sont financées, comment elles sont utilisées et quelle est leur utilité économique et sociale.

Il y a donc lieu de ne pas tomber dans un fétichisme de la norme budgétaire, mais plutôt d'accorder à cette norme une valeur d'orientation à moyen terme. La politique budgétaire d'un Gouvernement, et j'insiste là-dessus, ne peut être jugée qu'à moyen terme, c.-à.-d. au terme d'une législature. En adoptant cette approche, on constate que la politique budgétaire tendancielle poursuivie au cours des exercices 70 à 74 a eu pour résultat une augmentation réelle des dépenses de 0,9% inférieure en moyenne à l'évolution économique réelle. Par contre, la politique budgétaire pluriannuelle mise en œuvre dans les années 75 à 79 a entraîné une augmentation réelle des dépenses dépassant de 2,3% en moyenne l'évolution économique.

En adoptant une politique budgétaire structurelle, le Gouvernement entend rompre avec les expériences du passé récent en revenant à une politique de parallélisme à moyen terme entre la croissance des dépenses publiques et celle du produit national brut, compte tenu, le cas échéant, du facteur de l'élasticité des recettes ordinaires par rapport à la croissance du produit national brut.

Ces réflexions de fond quant à la valeur normative de ces paramètres budgétaires doivent nous amener à relativiser le problème du dépassement de la norme d'augmentation des dépenses publiques définie pour 1980. Ceci d'autant plus si on tient compte des raisons qui sont à l'origine du dépassement de la norme de l'ordre de 1,2%.

En premier lieu, le Gouvernement a en effet dû incorporer au projet de budget un grand nombre de dépenses incompressibles résultant de législations récentes et dont les répercussions financières n'avaient pas encore été traduites, soit entièrement, soit partiellement, en crédits budgétaires. Ces dépenses couvrent des domaines très divers dont je me permets de citer quelques exemples:

- dans le domaine économique, la loi du 8 juin 1979 ayant pour but de favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie;
- dans le domaine de l'éducation nationale, la loi du 21 mai 1979 portant organisation de la formation professionnelle de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;
- dans le domaine de la famille, du logement social et de la solidarité sociale, notamment la loi du 27 février 1980 portant relèvement des allocations familiales ainsi que la loi du même jour portant majoration de l'allocation compensatoire en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de rentes et de pensions;
- dans le domaine de la sécurité sociale, la loi du 31 juillet 1980 déterminant les conditions et modalités à l'effet de majorer les pensions de certains bénéficiaires de pension ne remplissant pas les conditions prévues pour l'obtention de pensions minima.

En deuxième lieu, d'autres dépenses inévitables se sont imposées suite à la dégradation de la conjoncture économique internationale. Ainsi, par exemple,

les crédits prévus en faveur de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois comprennent une aide supplémentaire substantielle destinée à compenser le déchet de recettes dû à la régression du trafic marchandises découlant de l'aggravation de la crise de la sidérurgie.

La motivation du dépassement de la norme a d'ailleurs été approuvée par la plupart des organes consultés et notamment par la Chambre de Travail, qui estime, je cite, qu'un dépassement exceptionnel de la norme budgétaire peut être admis dans la mesure où le surcroît de dépenses sert à consolider et à développer l'économie nationale ainsi que les acquis sociaux.

Le développement des dépenses prévu doit encore être nuancé si l'on tient compte des compressions massives des propositions budgétaires initiales des départements ministériels pour un montant de près de 5,2 milliards de francs. Ce sont ces réductions opérées par le Gouvernement qui m'ont amené à affirmer que le projet de budget porte déjà, dans une certaine mesure, la marque d'un budget de préaustérité. Finalement, et conformément aux distinctions faites précédemment, il y lieu de relever que les dépenses de consommation qui s'identifient au train de vie normal des administrations, ne connaissent qu'une progression de 9,6% en se basant sur le tableau économique que je viens de communiquer à votre haute assemblée. Les catégories de dépenses marquées par des progressions dépassant la norme budgétaire sont constituées en revanche par les transferts de capitaux et de revenus à d'autres secteurs avec des taux d'augmentation respectifs de 15,3% et de 13,2%.

Ainsi donc l'évolution globale des dépenses cache à la fois une modération des dépenses de consommation, dont la progression reste inférieure à la norme, et un développement considérable des transferts résultant d'une politique économique et sociale à composante essentiellement structurelle.

Le projet de budget pour 1981 répond donc pleinement aux recommandations des organismes internationaux qui préconisent une relance de la croissance économique non pas axée sur une stimulation de la demande, mais provoquée par une restructuration en profondeur de l'offre.

III. Le projet de budget, instrument de la politique économique

Lors de la présentation du projet de budget devant votre Chambre le 10 septembre dernier, j'ai déjà eu l'occasion de relever les accents fondamentaux de la politique gouvernementale figurant au projet de budget pour 1981. Je me limiterai par la suite à examiner certaines actions politiques concrètes et à en approfondir les éléments essentiels tout en tenant compte des observations formulées dans les différents avis.

Il serait superfétatoire de souligner une fois de plus qu'en ces temps de crise et de restructuration économiques, l'action gouvernementale dans le domaine économique revêt une importance primordiale. Aussi une simple addition des coûts présumés de

l'ensemble des mesures prioritaires engagés dans le cadre du projet de budget pour 1981 fait-elle ressortir un total de plus-values de dépenses et de moins-values de recettes de l'ordre de 720 millions de francs pour la politique économique.

L'esprit général de ces efforts ainsi que les mesures prises sont unanimement approuvés par les différents organes consultés qui relèvent notamment que le Gouvernement est parfaitement conscient des exigences réelles qui imposent des modifications de structure conséquentes et importantes. Je ne voudrais toutefois pas passer sous silence le fait que certains d'entre eux ont cru devoir qualifier plusieurs de ces mesures comme étant trop timides et exiger des efforts supplémentaires de la communauté nationale.

Je rappellerai également que les efforts de restructuration portant sur l'offre économique, dont l'urgence est renforcée du fait de la conjoncture internationale, se situent sur trois plans distincts, mais complémentaires, à savoir la stimulation des investissements privés, l'amélioration de la compétitivité de nos entreprises et le développement des infrastructures publiques.

En ce qui concerne le renforcement du potentiel productif des entreprises, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction qu'indépendamment des crédits destinés à améliorer l'infrastructure favorisant l'économie luxembourgeoise, le montant total des crédits affectés à la consolidation et à la diversification des entreprises luxembourgeoises passe en 1981, par rapport à 1980, de 848 à 1.026 millions de francs.

En application de cet instrument classique de notre politique économique que sont les lois-cadre ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale ainsi que l'équilibre régional et de stimuler l'expansion de l'économie nationale, et suite à la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1979 ayant pour but de favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie, les crédits du budget extraordinaire relatifs aux bonifications d'intérêt et aux subventions en capital, sont passés de 520 millions, prévus au budget de 1980, à 875 millions au projet de budget de 1981, soit une augmentation de plus de deux tiers d'une année sur l'autre.

Vous constaterez également que la plupart de ces moyens d'intervention à mettre en œuvre pour favoriser l'implantation d'industries nouvelles sont couverts par des crédits budgétaires non limitatifs. Ceci me permet d'affirmer qu'aucun projet d'investissement utile à notre emploi ne trébuchera par suite d'une insuffisance éventuelle de moyens budgétaires!

En outre les chiffres que je viens de citer ne tiennent pas encore compte des aides supplémentaires au profit de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise.

Ces aides ne pourront être fixées quant à leur ampleur et leurs modalités qu'après qu'un consensus aura pu être trouvé entre les partenaires sociaux et le Gouvernement sur un plan d'investissement viable à moyen et à long terme.

En prévoyant un crédit nouveau de 15 millions à titre de subsides dans l'intérêt de la recherche appli-

quée et de l'innovation en faveur d'entreprises de production et de prestation de services au niveau industriel, le Gouvernement concrétise l'intérêt qu'il attache à un effort constant de réflexion et d'imagination créative de la part des entreprises privées. Cette introduction d'un régime transitoire en la matière complète et amplifie les efforts déjà entrepris dans le cadre de la recherche scientifique. Elle devrait permettre aux entreprises luxembourgeoises de répondre d'une manière rapide et efficace aux défis lancés par une concurrence étrangère exacerbée par la nouvelle division internationale du travail ainsi que par la rareté et la cherté croissante des matières premières.

L'encouragement des investissements privés et le renforcement de la compétitivité des entreprises sont également recherchés du côté du budget des recettes par le biais de la politique fiscale. Si une première étape vers l'abolition progressive de l'impôt sur le total des salaires et l'allègement de l'impôt commercial sur le capital d'exploitation vient d'être réalisée au moyen de la loi du 26 juillet 1980, les risques de dégradation de la situation des finances de l'Etat ont amené le Gouvernement à reporter la seconde étape de la prédite réforme et à la remplacer par deux autres mesures à savoir:

- en ce qui concerne l'impôt sur le total des salaires, le relèvement du seuil d'imposition de 800.000 à 1,6 million et de la limite d'application de l'abattement dégressif de 2,4 à 4,8 millions de francs;
- en matière d'impôt commercial, la majoration de l'abattement d'après le bénéfice d'exploitation de 400.000 à 600.000 pour les personnes physiques et de 200.000 à 400.000 francs pour les contribuables passibles de l'impôt sur le revenu des collectivités.

En vue de la sauvegarde du plein emploi dans la branche de l'aviation et du développement et la ville de Luxembourg en tant que centre financier et européen, le Gouvernement s'est proposé de verser à l'exploitant actuel de la ligne de transport aérien sur l'Atlantique nord des subventions pour un montant maximum de 90 millions de francs en attendant qu'une solution définitive ait pu être apportée à ce problème.

On peut signaler que par ailleurs des crédits pour un total de 120 millions sont prévus dans l'intérêt du prolongement de la piste principale et de la création de nouvelles zones techniques et industrielles dans l'enceinte de l'aéroport.

Ces efforts en vue de la modernisation et de la restructuration de l'appareil productif des différents secteurs économiques sont complétés et renforcés par l'activité de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement. En effet, le montant des opérations décidées par cette dernière au cours du premier semestre est en augmentation de 16% par rapport au montant total des opérations décidées au cours de la même période de l'année précédente et passe à quelque 1.278 millions de francs. Le Gouvernement est décidé à doter la Société Nationale de Crédit et d'In-

vestissement, sous la forme qui lui semble la mieux appropriée, des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses objectifs de financement. C'est ainsi que la Société Nationale a été autorisée à émettre un emprunt public de 250 millions de francs, garanti par l'Etat, au cours du mois d'octobre. Par ailleurs, les fonds propres de la SNCI seront renforcés en 1981 par une dotation de 160 millions correspondant au remboursement des dépôts effectués par le Trésor auprès des établissements bancaires dans le cadre de l'ancien régime des crédits d'équipements.

En abordant le chapitre relatif à l'amélioration de la position concurrentielle de nos entreprises sur les marchés extérieurs, il convient de relever la dotation spéciale de 75 millions accordée à la SNCI pour l'octroi de prêts d'Etat à Etat. En effet, dans l'intérêt de la promotion du commerce extérieur, notamment dans le cadre de la coopération au développement, le Gouvernement se propose de créer un instrument supplémentaire de soutien des exportations et d'avoir recours, tout comme dans les autres pays industrialisés, à la technique des prêts d'Etat à Etat. A cet effet, il soumettra aux instances législatives un projet de loi ayant pour objet d'autoriser l'octroi de tels prêts et d'en confier la gestion à la Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

L'importance que le Gouvernement accorde au rôle que jouent les exportations dans une économie aussi ouverte que la nôtre l'a amené à porter les crédits destinés à l'octroi de bonifications d'intérêt sur des crédits à l'exportation au profit d'entreprises luxembourgeoises exportatrices de biens d'équipement de 25 millions en 1980 à 35 millions en 1981. Enfin, le crédit inscrit au budget du Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur en faveur des mesures et interventions favorisant l'expansion commerciale à l'étranger connaît une augmentation de quelque 25%.

Dans l'intérêt de la création de nouvelles facilités d'exportation pour l'industrie, le projet de budget aligne en outre un crédit de 50 millions comme deuxième tranche d'une nouvelle majoration, de 400 à 800 millions, de la dotation de l'Office du ducroire, à autoriser par une loi spéciale. Compte tenu des autres moyens dont peut disposer l'Office, la dotation ainsi accrue permettra de couvrir, à partir de l'année 1981, les risques concernant des exportations d'une valeur totale de plus de 5 milliards.

Cet important effort d'aide à l'investissement des entreprises privées est complété par un volume élevé d'investissements directs de l'Etat qui témoigne de la ferme volonté du Gouvernement de créer et de parfaire les infrastructures publiques indispensables à la restructuration et à l'expansion du potentiel de production de notre économie. En me basant une fois de plus sur les chiffres du tableau économique, je rappelle que les dépenses d'investissement prévisibles de l'Etat se maintiendront en 1981 au niveau élevé projeté de 7,1 milliards pour 1980 et supérieur de 67,5% par rapport au niveau atteint en 1979.

Si, en premier lieu, ces dépenses sont destinées à créer et à compléter les infrastructures publiques in-

dispensables au redéploiement des activités économiques de notre pays, on ne doit toutefois pas perdre de vue leur finalité ultime, c'est-à-dire la sauvegarde du plein emploi. Les organes consultés sont d'avis que la plupart des dépenses d'investissements correspondent bien à cette nécessité, maintes fois soulignée.

Ceci ne doit bien sûr nullement empêcher la fixation rapide de priorités dans le cadre du programme pluriannuel d'investissements publics annoncé. Pour conclure ce chapitre, je dirai que si l'on considère l'ensemble des aides étatiques à l'économie, à savoir les aides à l'investissement, à l'exportation, à la recherche appliquée et l'innovation, les aides à la formation professionnelle, à la promotion du commerce extérieur, ainsi que le développement des infrastructures publiques, on doit constater que l'arsenal des instruments de soutien à l'économie a été considérablement renforcé aux deux derniers budgets.

IV. Le projet de budget, instrument de la politique sociale

Malgré l'étrécissement des moyens disponibles, le Gouvernement a tenu en outre à intégrer au projet de budget une série de mesures dans l'intérêt de l'amélioration de la situation matérielle des couches défavorisées de la population. En additionnant les coûts présumés de l'ensemble des mesures prioritaires envisagées dans le domaine social au projet de budget pour 1981, on aboutit à un total de plus-values de dépenses et de moins-values de recettes de l'ordre de 660 millions de francs. Je me bornerai dans la suite de cet exposé à rappeler succinctement les principales mesures sectorielles ou ponctuelles à caractère social.

La loi du 31 juillet 1980 déterminant les conditions et modalités à l'effet de majorer les pensions de certains bénéficiaires de pension ne remplissant pas les conditions prévues pour l'obtention des pensions minima inscrites dans les différents régimes de pension contributifs a complété par des dispositions transitoires, en attendant la réforme de l'assurance-pension, les législations de base des régimes de pension contributifs. Des paliers intermédiaires entre les deux pensions minima ont été accordés aux personnes ressortissant notamment des régimes des indépendants et des périodes d'activité professionnelle se situant avant la création des régimes respectifs peuvent être mises en compte pour parfaire le stage des pensions minima.

Les charges supplémentaires résultant des nouvelles dispositions sont assumées intégralement par les finances publiques et elles sont estimées à 243 millions de francs pour 1981. Par ailleurs l'Etat reprend à sa charge les dépenses de l'ordre de 48 millions de francs résultant de la loi du 23 décembre 1976 portant fusion des régimes de pension des artisans et des commerçants et industriels, de sorte que le coût total résultant de la loi du 31 juillet 1980, ajouté à celui assumé d'ores et déjà par l'Etat en tant que complé-

ment pour pensions minima, fait ressortir une charge totale de 517 millions de francs dont 353 millions de francs reviennent à la caisse de pension agricole.

En ce qui concerne le fonds national de solidarité le Gouvernement se propose de relever de 10% les limites de revenu garanti par le fonds. En outre il est prévu d'étendre les prestations du fonds aux personnes qui se trouvent en chômage et qui, après avoir bénéficié pendant respectivement 12 et 18 mois de l'indemnité de chômage, ne peuvent plus toucher cette indemnité.

Le volume des dépenses consacrées à l'éducation différenciée accuse des augmentations assez considérables de l'ordre de 28 millions. Le Gouvernement entend ainsi marquer sa détermination de continuer à œuvrer pour une scolarisation améliorée des enfants handicapés. Dans ce contexte, il faut relever l'extension du service national de guidance de l'enfance ainsi que le dépistage et la prise en charge, dans l'ensemble du pays, des enfants déficients auditifs et de la parole par les services du centre de logopédie. Il y a lieu de souligner par ailleurs l'accent budgétaire mis sur les mesures pédagogiques en faveur d'enfants placés en milieu hospitalier.

Les augmentations des crédits en faveur du service d'intégration sociale de l'enfance pour un total de 54 millions permettront au Gouvernement de poursuivre la politique dans l'intérêt des enfants qui font l'objet d'une mesure de placement. En dehors des crédits importants en faveur des maisons d'enfants dont la majeure partie ont conclu avec le ministère de la famille une convention fixant les modalités de la gestion financière et du travail éducatif, le ministère a continué à prévoir au budget de 1981 des crédits plus substantiels pour développer de nouveaux systèmes de placement, à savoir les foyers de jour, le placement familial et les garderies privées. Ces différentes mesures reflètent la détermination du Gouvernement de poursuivre dans ce domaine une politique d'ensemble qui doit permettre de maintenir, dans la mesure du possible, les enfants dans un milieu familial normal. Il est évident que, compte tenu des impératifs budgétaires, la politique poursuivie s'orientera d'après l'intérêt primordial des enfants et se limitera aux mesures indispensables.

Pour ce qui est du projet de budget des recettes et étant donné que les mesures d'allègement fiscal prévues ont suscité un certain nombre de réactions quant à leur ampleur, jugée insuffisante, je tiens à rappeler et à réaffirmer la position définie par le Gouvernement dans sa déclaration du 24 juillet 1979:

«Il importera de ne pas alourdir au cours de la présente législature la charge fiscale globale et d'atténuer les effets de la progressivité des barèmes. (. . .) Il est entendu que toutes les mesures fiscales prévues seront prises en tenant compte des possibilités budgétaires et au vu d'une évaluation de leur impact financier.

En ce qui concerne le chapitre des impôts directs, il est entendu qu'en matière de TVA tout doit être fait pour que les taux actuels en vigueur dans notre pays

soient maintenus. Au cas où les taux de la TVA devraient être relevés dans le cadre d'une harmonisation sur le plan communautaire, le Gouvernement procédera à un réajustement de l'impôt sur le revenu.»

L'application de ces principes généraux a abouti à la mise en œuvre, dans le cadre du projet de budget pour 1981, de nouvelles mesures ponctuelles tendant à éviter un alourdissement de la charge fiscale. En dehors de l'adaptation indiciaire du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques — qui entraînera une moins-value de recettes de l'ordre de 650 millions de francs — le Gouvernement se propose de réaliser un certain nombre de réaménagements de la législation relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dont la principale consiste dans le relèvement de 12.000 à 15.000 francs du montant annuel du minimum forfaitaire pour frais d'obtention en rapport avec les revenus nets provenant d'une occupation salariée.

En plus de ces mesures à prendre dans le cadre de la loi budgétaire, le Gouvernement se propose de mettre en œuvre en 1981, soit par la voie réglementaire, soit par la voie législative, divers autres allègements de la charge fiscale.

Ainsi le Gouvernement procédera à une adaptation correspondante des forfaits majorés annuels pour frais d'obtention dont bénéficient les salariés invalides et infirmes. Il est en outre envisagé de libéraliser les conditions d'octroi de l'abattement forfaitaire du revenu imposable du chef de l'engagement d'une aide de ménage. Enfin, le Gouvernement déposera un projet de loi tendant à relever temporairement à 90.000 francs, à partir de l'année d'imposition 1980, le montant annuel de l'abattement agricole, fixé à l'heure actuelle à 45.000 francs.

Le déchet de recettes qui sera entraîné par la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures ponctuelles d'allègement de l'impôt grevant les personnes physiques est évalué à un montant total de quelque 150 millions pour l'exercice 1981, dont une somme de 110 millions concerne le relèvement du minimum forfaitaire pour frais d'obtention des salariés.

A l'image du Conseil d'Etat, les chambres professionnelles reconnaissent que le Gouvernement continue à s'en tenir à sa déclaration et qu'il évite d'alourdir la charge fiscale globale. Tout en estimant que ces différentes mesures répondent, quant à leur nature, bien que partiellement, à leurs revendications, les chambres professionnelles qualifient de largement insuffisante l'envergure des mesures proposées et demandent des allègements supplémentaires. Ce faisant, elles ne font que remplir bien sûr la mission qui est la leur. Le Gouvernement, dans une approche plus globale et en considération de la détérioration des conditions d'équilibre budgétaire, estime toutefois qu'il s'avère impossible de procéder pour l'année 1981 à des dégrèvements fiscaux supplémentaires. Par ailleurs, ceux qui sont proposés vont dans le sens des recommandations contenues dans l'avis du Conseil économique et social sur la situation économique, financière et sociale du pays en 1980.

Je réaffirmerai donc que le Gouvernement a l'intention de respecter en toutes choses le programme qu'il s'est fixé, notamment quant à sa politique fiscale, et qu'il étudie actuellement l'opportunité d'un certain nombre de mesures d'ordre fiscal à incidences économiques favorables.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

La crise économique que traversent à l'heure actuelle les pays industrialisés est un défi, un défi à notre imagination et à notre courage.

Pour y répondre nous devons d'abord rejeter une fois pour toutes l'idée que l'avenir sera une simple répétition du passé. Nous devons nous rendre compte du caractère exceptionnel de la croissance économique des années 60, croissance exceptionnelle parce que fondée sur un prix de l'énergie exceptionnellement bas. Cela a permis une accumulation rapide d'équipements fort gourmands d'énergie, mais permettant à la productivité de croître rapidement. Les salaires, le niveau de vie et les aspirations ont suivi; et en ce qui concerne en tout cas les aspirations à une croissance rapide des revenus, celles-ci continuent sur leur lancée alors que les conditions économiques se sont détériorées.

Cette période de croissance exceptionnelle s'est terminée fin 1973 lorsqu'en quelques mois le prix du pétrole brut a quadruplé. Depuis lors, les économies industrielles ont entamé un processus lent et pénible de reconversion.

Ces reconversions nous imposent un vaste effort d'investissement dans tous les sens du terme: c'est la seule réponse valable au défi de la crise économique.

Un secteur-clé de notre économie, à savoir la sidérurgie, a été frappé de plein fouet. Nous sommes bien conscients que les conséquences immédiates, à moyen et à long terme, en sont graves. Ce nuage sombre ne doit cependant pas faire oublier que l'économie nationale est heureusement solide. Celle-ci présente certes d'autres points faibles, mais la main garde de très bonnes cartes et ce sont celles-ci qu'il convient de bien jouer.

Nous devons dès lors refuser le rôle de gestionnaire passif de la crise et rejeter l'immobilisme et toute forme de découragement qui relève du défaitisme. Nous devons continuer à développer des incitants à l'innovation, à la valorisation de nos atouts, à l'aide aux initiatives créatrices de débouchés nouveaux. Voilà pourquoi nous serons obligés d'affronter avec succès l'intensification de la concurrence sur les marchés mondiaux et de renforcer la base structurelle de notre économie. Le maintien de la prospérité et de la compétitivité des entreprises est la condition indispensable de la sauvegarde de l'emploi et des acquis sociaux.

Les problèmes que je viens d'évoquer prennent encore plus de relief, si l'on prend en compte le point de rupture atteint en matière de finances publiques. Sans vouloir verser dans un pessimisme exagéré, je me dois d'insister encore sur les évolutions qui risquent de mettre en cause l'équilibre budgétaire à

moyen terme. Les chiffres que je viens de citer, tant au sujet du tassement des recettes fiscales qu'au sujet de l'effritement progressif des réserves de l'Etat, sont parfaitement éloquents. Ils le sont d'autant plus, si l'on tient compte de facteurs structurels tels que la rigidité de la plupart des dépenses de consommation, l'inéluctabilité des dépenses de restructuration économique et le niveau atteint d'ores et déjà par la pression fiscale.

Manifestement, l'heure n'est pas à l'interprétation abusive, voire à la manipulation, des chiffres dans un sens ou dans l'autre, mais à la prise de conscience des dures réalités auxquelles notre collectivité est confrontée et de la marge de manœuvre très réduite dont disposent les pouvoirs publics.

Dans une économie de petite dimension, obligée par sa structure de compter sur son talent de transformateur pour assurer son bien-être matériel, dépendant de l'extérieur pour ses approvisionnements comme pour ses ventes, on peut certes se demander comment la dépense intérieure a pu se développer au-delà de ce que permettaient le rythme de croissance dans le monde et les difficultés spécifiques des activités exportatrices du pays.

Ce processus lent mais irréversible est sans doute dû à la pression de comportements tant individuels que par groupe qui deviennent homogènes, malgré la diversité des situations qui les inspirent. Pression de tous ceux — et les exceptions sont rares — qui considèrent les consommations publiques qui doivent satisfaire leurs exigences, a priori légitimes, comme toujours trop chichement dispensées, sans s'inquiéter de savoir à combien se montera l'addition générale et comment le coût sera supporté. Pression de tous ceux — et ils sont nombreux — qui demandent le développement des activités produisant des services collectifs, sans se préoccuper des ressources nécessaires. Pression de ceux qui exigent de l'Etat qu'il subventionne le fonctionnement de producteurs de services du secteur privé, sans qu'il puisse se soucier d'éviter le gonflement de la dépense mise à charge de la collectivité.

Le Gouvernement ayant, dès le départ, orienté sa politique budgétaire d'après les contraintes dont je viens de faire état, n'a pas à revenir sur sa position, arrêtée ici même il y a une année. Il appartient aujourd'hui plus que jamais, à la collectivité toute entière de prendre ses responsabilités au regard de la situation effective du pays. La marge de manœuvre en matière de finances publiques exigera de ceux qui croient l'heure opportune d'exiger des dépenses supplémentaires, d'indiquer les impôts à augmenter ou les dépenses à supprimer en contrepartie.

Pour ma part, je reste persuadé que la situation actuelle et les perspectives à moyen terme de notre économie exigent une politique budgétaire rigoureuse et disciplinée. Nos partenaires européens ont décidé ou vont décider des politiques économiques restrictives. Notre pays est confronté aux mêmes exigences d'austérité. Il s'agira à l'avenir de ne retenir que les options indispensables à la restructuration

économique et à la défense des couches les plus défavorisées de la population.

Trop longtemps les parties prenantes au budget de l'Etat se sont, globalement, alloué une manne de plus en plus généreusement distribuée. Il faudra bien qu'elles admettent désormais que des priorités s'établissent en faveur des plus démunis. Il faudra, une fois pour toutes, se rendre à l'évidence que l'ensemble des ménages ne peut pas exiger plus longtemps que leurs revenus et leur consommation augmentent toujours plus vite que le produit national. Il y a les faits dont il faut bien tenir compte, et les faits, dans une période moins facile, rendent nocifs des exigences devenues excessives et des luxes devenus exagérés.

Les déséquilibres que nous enregistrons aujourd'hui ne sont pas tenables à la longue. Ils portent, en eux, les germes de difficultés essentielles. Or, laissées à elles-mêmes les choses ne peuvent que s'aggraver. Des remises en ordre s'imposent. Elles impliquent un effort collectif dont la répartition ne pourra cependant être agencée de façon telle qu'elle accentue, ni même qu'elle cliche des inégalités sociales.

Certes, il est impensable qu'il soit mis fin sans transition au déséquilibre. Les médecines qui font choc sont néfastes au patient. Mais il ne convient pas non plus de cacher son état à celui-ci, le laissant sans mise en garde, s'abîmer plus avant dans un mal pourtant curable.

Pour ce faire, le Gouvernement prend l'engagement de procéder à des choix équilibrés, de concilier

et de trancher dans l'optique d'une juste répartition des sacrifices et dans l'intérêt de la communauté nationale toute entière.

Pour conclure je voudrais lancer un appel à votre assemblée pour que le débat des prochaines semaines soit abordé avec la claire conscience des problèmes posés et la ferme volonté de les résoudre en plaçant l'intérêt général au-dessus des revendications particulières, pour justifiées qu'elles puissent paraître.

Car, en définitive, ce n'est pas la défense intransigeante, par chaque groupe, de points de vue particuliers qui assurera le maintien et le progrès de la prospérité nationale. Dans une période moins faste, en effet, un peuple ne peut défendre son bien-être général qu'en mesurant sans aveuglement les difficultés, en s'imposant un effort solidaire de travail et en répartissant équitablement le poids, d'ailleurs tolérable, de cette discipline de modération qui le garde du pire.

C'est à partir de ces principes que le Gouvernement a arrêté ses choix budgétaires et a fait les arbitrages politiques qui s'imposent. Il espère que ses préoccupations essentielles seront partagées par votre haute assemblée. Car son unique souci a été de projeter pour l'année à venir — en embrassant dans une vue aussi complète et aussi large que possible l'état économique et social de la nation — une politique qui réponde aux réalités directes et aux besoins urgents du pays.